

公共治理视野下的大陆社会保障基金管理改革

张再生(天津大学公共管理学院教授)

摘要

20世纪80年代末期以来，伴随着新公共管理运动的发展，“公共治理”(public governance)作为一种新的行政理念逐渐被接受。公共治理强调以多元的、民主的、协作的行政模式管理公共事物，强调管理过程中的上下互动、顾客导向和结果导向。公共治理的实质是建立在市场原则、公共利益和合法性认同基础上的多元化主体的合作，是在一定规则下的集体行动。社会保障基金作为一种重要的公共产品，其对社会稳定与安全具有重要的影响，伴随着大陆经济的腾飞以及社会保障制度的建立和完善，大陆社会保障基金的规模日益庞大，基金的管理问题也日益凸现。因此，借鉴公共治理的理论探讨社会保障基金的治理主体、治理结构、治理模式具有十分重要的意义。

文章在对公共治理理论进行了简要分析与回顾的基础上，分析了当前大陆社会保障基金管理中存在的问题，主要包括：管理体制不顺，监督与管理部门缺乏独立性，“左手管右手”的管理架构使其监管职能难以发挥；投资营运模式单一、缺乏监管，不适应市场经济的要求；社会保障立法滞后，缺乏完善的法律约束，法制化程度低；管理机构建设滞后，监督与管理主体不健全，不透明，公民参与程度低等。在此基础上提出了完善社会保障基金治理结构的框架思路，并提出了完善大陆社会保障基金管理的公共政策建议。

关键词：公共治理；监督与管理体制；社会保障基金

一、问题的提出

“社会保障”（Social Security）是指国家为了保持经济发展和社会稳定，对公民在年老、疾病、伤残、失业、遭遇灾害、面临生活困难的情况下，由政府和社会依法给予物质帮助，以保障公民的基本生活需要的制度。由于各国社会经济发展水平的差异，其社会保障的项目和侧重点也各有差异，概括起来一般包括社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚等几大体系。中国大陆正处在社会经济发展的急剧转型期，各类社会问题和社会矛盾日益显现，能否逐步建立起一个完善的、具有中国大陆特色的社会保障体系，将直接关系到经济体制改革的成败、社会的全面发展与社会的和谐稳定。近几年来，中国大陆社会保障制度改革和发展取得了显著成就和突破性进展，社会保障的覆盖面不断增加、保障力度逐步增强，基金累计数量具大。目前中国大陆五项社会保险基金收支和结余总规模达到18435亿元，相当于GDP的10%，而且每年以20%的速度在增加。不仅保障了经济体制改革的顺利进行，而且对维护社会的稳定发挥了重要的作用。但是，近几年来，伴随着参保人数的增加和基金累计数额的增大，社会保障监督和管理体系也日益现象出故有的漏洞和不适应，近年频繁出现的各类“社保基金案件”，就是明显的例证。因此，在中国社会保障制度不断完善和快速发展的过程中，弄清社会保障监管体系存在的问题，借鉴当代治理理论，加强社会保障监督与管理体系建设，堵塞各种漏洞，对保障经济安全和社会稳定，乃至对促进整个社会的和谐都具有十分重要的意义。

二、当前中国大陆社会保障监督与管理体系现状与问题

经过十多年的发展与完善，中国大陆的社会保障监督与管理体系建立已初步建立并取得了一定的成果。如组建了社会保障基金行政监督机构，建立了举报电话网络和统计报告制度，完善了监督程序和案件处理办法，部分省市建立了社会保障监督委员会，出台了《全国社会保障基金投资管理暂行办法》《社会保险基金财务制度》、《社会保险基金行政监督办法》、《社会保险基金现场监督规则》、《社会保险基金监督举报工作管理办法》、《社会保险稽核办法》、《关于加强企业职工社会保险基金投资管理的暂行规定》等文件。为加强社会保障监督与管理工作 1998 年成立了劳动和社会保障部基金监督司，随后各省区市相继成立了

负责基金监督的机构。到 2006 年底，大陆已经有 27 个省（市、区）建立了省级社会保障监督委员会，绝大多数省市劳动保障部门开通了社会保障资金监督举报电话。

由于社保基金具有数额巨大、资金的积累和支付不同步，时间跨度长达几十年，从而使挪用等违规行为更具隐蔽性等特点，从而使得社会保障监督与管理工作的难度巨大。尽管目前中国社会保障监督与管理的组织架构与相关制度已基本建立，但与现实的需要相比还存在着明显的问题与不足，主要表现在四个方面：

一是社会保障监督与管理部门缺乏独立性，“左手管右手”的管理架构使其监管职能难以发挥。社会保障制度比较完善的国家社保监督机构与行政管理和资本运营机构分立，特别是采取定量限制监管的国家，一般都成立专门机构进行监管，而且监管的范围也比较大，除了要求基金达到最低的审慎性监管要求外，还要对基金的结构、运作和绩效等具体方面进行严格监管。而国内的社会保障基金管理中心、企业年金管理中心等这些履行社保基金管理职能的部门，从行政上隶属劳动社会保障局，使得劳动社会保障局多年来集政策制订、费用收缴、投资运作、监督查处等权力于一身，既当“运动员”即基金营运，又当“裁判员”即行政监督。在财务管理方面，由于只设收入户，没有支出户及财政专户，其收入、提取、支付全由地方社会保障部门负责，这一方面使得社会保障部门负责人“一人独大”，滥用权力和资金；另一方面，这种权力还可能被地方政府领导“相中”，从而使社会保障部门被地方长官操控，为地方经济或个人利益“服务”。国内这种将社会保障政管理机关和基金管理机关合一，且只对上级负责的行政架构，是当前贪污挪用“养命钱”能够得逞的体制上的原因。

二是社会保障的立法滞后，法制化程度低。发达国家关于社会保障监督与管理体系的立法工作比较细致，法律法规体系比较完善，对社会保障的监督都是以完备的法律体系为基础的，基本走上了法制化、规范化的转道。而目前对社保基金的管理只有《劳动法》中有概括性规定。有关社会保障的制度被分散在不同的法律规范文件中，还有一些文件、规定和意见，但都停留在部委一级，法规层次不高，缺乏对违规行为的有效制约。目前我国还没有建立起统一的、适用范围比较大的社会保障法律制度，社会保险费用的征缴、支付、运营、统筹管理也不规范；社会救济、社会福利和优抚安置的立法相当欠缺；社会保障工作在许多方面只能靠政策规定和行政手段推行；由于立法滞后，许多社会保障争议处于无法可

依的状态。在已有的社会保障法规中，比较普遍地存在着缺乏法律责任的现象，缺乏对欠缴社会保险费的行为和拖欠离退休人员、失业人员保险金行为的法律制裁措施；对非法挪用、挤占保险金的违法甚至犯罪行为得不到及时惩处，社会保险基金的运营处于不安全状态。同时，现行社会保障制度自身缺乏控制机制，社会保障的受保对象、待遇提供者(如医疗保障中的医院、医药行业)基本没有纳入监督的范围，缺乏费用意识，因而监督控制难度很大。

三是社会保障制度实施过程中出现了各类问题值得关注。2006年初，上海惊天社保案爆发违规挪用资金总量达34.5亿元；这些挪用都没有经过任何法定程序，都在个别人的操纵下以委托资金运作的方式，交给沸点投资有限公司运作。2006年上半年，全国各级劳动系统的纪检监察部门先后查处了河南省濮阳市劳动保障局以减免企业应缴870多万元养老保险费为代价换取6辆轿车使用权案、黑龙江省阿城市社保局将918万元借给企业用作流动资金和担保利息案、浙江省温州市劳动保障局计财处用社保基金600万元购买国信优先股案、四川省眉山市青神县政府挤占挪用社保基金1245万元案、湖南省益阳市大通湖区北洲子镇党委政府弄虚作假套取社会保险基金69万元案等一批违规案件。2006年11月23日，国家审计署第6号审计结果公告指出，“宁夏3000多万元社保基金被轻易转到了个人账户上，建行贵州省分行与工行贵州省分行少申报缴费基数、截留了6000多万元社保基金，并且征得了贵州省社保局的同意。这些明显违规的行为之所以发生，就是因为社保基金监管制度的缺乏。”2000年发现170多亿元社保基金被挤占挪用，2004年发现有16个省份有挤占挪用情况，多数属于管理不规范问题。

2007年初广州市劳动与社会保障局又爆出上世纪90年代被挪用的10.18亿元社保基金案，其中4.65亿有望追回，损失达5个多亿。浙江省兰溪市也爆出该市住房资金管理中心资金管理科原科长朱立新、市财税局国债服务部原负责人宋恭律等为谋取私利，竟将6213万元的住房公积金及社保、农保资金挪至股市，为他们个人谋利的“私募资金大案”。

从违规主体上看，包括社会保险经办机构、财政部门、地方政府、劳动保障部门、税务机关等多个部门。尽管这些涉案基金已经大部分被收回，有关责任人员也受到了党纪政纪处分或被追究刑事责任。但也进一步显示出加强社会保障监督与管理机制建设的重要性和必要性。

四是社会保障监督与管理主体不健全，不透明，公民参与程度低。发达国家的社会保障监督体系大多由政府、资方、劳工等方面的代表组成，充分体现了社会各个方面的利益要求。社会保障监督具有很高的透明度，公民能够借助多种手段充分维护自己的权益。目前我国的社会保障基金管理机构分散，管理层次多，各级别、各部门都参与社会保障基金的统筹和管理，造成地区、部门间难以协调和集中运营，无法发挥规模效应，也扩大了社会保障基金投资风险。另外，各部门分别设置管理机构，多头管理、政出多门，造成政策实施的不统一、机构重叠和财力浪费；同时造成机构重置，人员臃肿，效率低，浪费严重。而各地组的社保基金监督委员会虽然包括了政府、人大、政协、工会及社保基金管理专业人士等多方人员，但由于企业、公民和媒体等的参与有限，其作用如何还有待进一步观察。

五是监督与管理力量有限，手段单一。目前社保基金管理人员数量极少，全国基金监管人员不到 100 人。如广东某市只有 1 个人管理着 1.7 万家企业的工伤保险工作，这一方面给工作人员带来了沉重的工作压力，对社会保障基金也带来了巨大的潜在风险。从管理手段上看，有些地区的基层甚至没有计算机，只能人工记账。从工作内容上看，许多地区偏重于对社会保障基金收缴的监管，缺乏对整个制度实施全过程的监管；监管手段比较单一，监督不到位，给社会保障的监督和管理带来非常大的困难。此外，有些人工作人员法制、政策观念淡漠，工作的随意性大等，都为社会保障制度的良好运作带来了隐患。

概括起来，社会保障监督与管理存在着“四重四轻”的问题。一是重基金的收缴管理；轻投资运营风险与过程管理；二是保障重受益人支出程序的管理；轻社会保障消费行为与内容管理；三是重单项社会保障内容的管理；轻社会保障体系建设与管理；四是重社会保障部门内部管理；轻社会保障相关部门间的协调与沟通。

三、从管理到治理：社保基金监管需转变工作方式

3.1 公共治理的兴起

20 世纪 80 年代以来，国际社会越来越关注政府“治理(governance)”问题。传统的“政府管理(government)”追求的是统治利益的最大化，而“治理”的目的则在于最大限度地增进公共利益。“管理”由政府行为组成，其权威是政府，施威方

式通过自上而下的发号施令，施威领域以国界之内为限；“治理”则是指由公民社会组织承担的公共管理，以及民间组织与政府部门合作进行的公共管理活动，其权威不一定是政府机关，而主要通过合作、协商、伙伴关系、确立共同目标等方式来实施对公共事务的管理，是一个上下互动的管理过程。“治理”的范围可以是在特定国家内，也可以是超越国家领土界限的国际领域。

随着全球化时代的来临，人类政治过程的重心正在从“管理”走向“治理”，从“善政(good government)”走向“善治(good governance)”，从民族国家的政府管理走向全球治理(global governance)。“善治”的本质在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新颖关系，是两者最佳状态。因此，从管理向治理转变，是近期社保基金案件频发中管理机构最应汲取的教训，未来各级政府在解决各类社会问题时都应注意加强与非政府组织、企业、民众及国际社会和国际组织的合作，完善治理结构。

3.2 完善社会保障监督管理机构与监督主体

社会保障监督与管理机构是依法成立并在法律范围内对社会保障管理和实行监督职能的组织。社会保障监督机构包括行政监督机构、专门监督机构、司法监督机构以及社会监督机构四种类型。行政监督是指政府有关部门根据其管理职能，代表国家对社会保障制度的运行进行的监督。在中国主要包括：各级人民代表大会、劳动和社会保障部门、民政部门、财政部门、监察部门、金融管理部门等等。专门监督机构是官民结合或民间成立的监督机构，反映非官方的意见，即第三方监督。司法监督机构是司法部门利用法律赋予的权力对社会保障事务实行司法监督。社会监督是指非官方的、非专门的群众性、社会性监督组织。主要包括：工会组织、企业及劳动者团体、社会舆论组织。包括电视、报刊、广播等各种大众化的社会传媒。对于各类社保基金监督管理机构与主体应进一步明确职责，完善监督机制，切实发挥在社会保障基金监管中的作用。建立和完善独立的社会保障基金监督机构是保障基金安全的重要措施。

3.3 完善社会保障监督与管理机制

社会保障监督与管理机制包括日常监督和预警监督。日常监督是指对社会保障事务的日常运行进行监督。预警监督属于中长期趋势监督，指通过预测来防止社会保障危机的出现。社会保障监督与管理必须坚持日常监督和预警监督相结合，以确保社会保障制度的顺利运行。在监管手段的选择方面，可以采取以下三

种监督手段：一是财务监管。通过编制业务统计报表、会计信息、评估报表财务监督报表等，对经办机构的社会保障资金财务会计工作进行财务监督。二是风险监管。根据资本市场发展情况及可能存在的支付危机和风险，规定基金的投资工具，投资限制和投资比例，避免风险过于集中。三是资质监管。对社保基金的运营机构建立严格的市场准入制度，按照一定标准，监督机构对基金的运营机构进行审批或强制退出。

四、加快立法进程，完善社会保障监督与管理的运行环境

4.1 加快法制化进程，尽快出台有关社会保障监督方面的法律文件。一方面要规范程序，明确责任，制定社会保障的各项规定，为监督管理提供法律依据；另一方面要加大对侵犯社会保障基金行为尤其是对当前挪用社会保障基金的行为，加大惩罚力度。目前我国社保基金管理条例已纳入立法日程，并将与制订中的社会保险法同步出台。伴随着我国法治化进程的加快，社会保障监督与管理将逐步步入法制化轨道。

4.2 提高社会保障基金的统筹层次，变地方管理为省级或中央垂直管理，以减少地方政府干预的可能性。

4.3 加强部门协调与合作，堵塞管理漏洞。社保监督与管理部门应密切与银监会、保监会、证监会等有关金融监督部门的沟通与协作，防止社会保障基金经营机构与其他金融机构联手违规操作，加强在基金管理者的资信、经营行为、业绩、基础数据等方面沟通，共同维护金融领域和宏观经济的稳定，共同控制风险。加快培育精算、会计、审计事务所和风险评级公司等中介机构，加强对基金的监管。

4.4 建立基金定期审计和信息披露制度，提高社保基金运营管理的透明度。利用现代信息技术，建立共同的信息平台，形成功能齐全、覆盖面广、规范透明的社会保障信息网络，加强对存款、基金投入方向的监督，防止内幕交易。不但提高社会保障的透明度和公开性，形成广大人民群众个人及其代表或团体积极参与社会保障管理和监督的社会氛围。加强公告监管，建立信息披露制度。充分发挥新闻媒体的监督作用。

參考文獻：

- [1] 鄭功成.社會保障制度改革中的問題與發展前景[J].社會保障制度，2002(8).
- [2] 郭士征.社會保障基本理論與國際比較[M].上海:上海財經大學出版社,1999.
- [3] 香伶.中國社會保障體制改革研討會綜述[J].經濟學動態,2001,(1).
- [4] 金麗馥.社會保障制度改革研究[M].北京:中國經濟出版社,1999.
- [5] 鄭功成.智利模式——養老保險私有化改革評述[J].經濟學動態，2001,(2).
- [6] 斬強.社會保障制度變遷：政府與市場的角色定位.体制改革[J].2004(10).
- [7] 何金穎.社會保障中的政府責任——兼評中國的政府責任問題.社會保障制度[J],2004(2).
- [8] 李廣義、韓愛華.社會保障監督體系構成初探[J].西安石油學院學報（社會科學版），2001,(1).